

Государственно-частное партнерство как наиболее эффективная форма реализации крупных инфраструктурных проектов

Перевалов С. С., Генеральный директор ООО «Стоград»,
Попов В.В., ВШЭМ УрФУ

В данной статье рассматриваются ключевые преимущества реализации частного инвестиционного проекта, задачи которого совпадают с задачами публично-правовых образований и связаны с повышением уровня доступности и качества публичных услуг в рамках государственно-частного партнерства.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, ГЧП, инфраструктурный проект, публичный сектор, частный сектор, риски, финансирование проектов, концессионные (инфраструктурные) облигации, секьюритизация.

В условиях экономического спада, роста цен, девальвации рубля и «западных санкций», делающих недоступными кредитные ресурсы западных банков, риски предпринимательской деятельности, оценка которых производится для любых инфраструктурных проектов, приводят к снижению эффективности инвестиционного проекта вплоть до отказа от его реализации. В такой ситуации инициатору проекта особенно важно не только разделить ответственность по рискам, связанным с реализацией проекта, но и передать отдельные этапы его реализации или функции более эффективным партнерам, в том числе, представляющих публичный сектор.

Особую роль при реализации частного инвестиционного проекта, задачи которого совпадают с задачами публично-правовых образований и связаны с повышением уровня доступности и качества публичных услуг, приобретает государственно-частное партнерство как «совокупность различных форм сотрудничества между органами государственной власти и бизнес-структурами, предусматривающих финансирование, строительство, реконструкцию, управление и эксплуатацию инфраструктуры и предоставление инфраструктурных и иных публичных услуг».[1] Эффективность такого партнерства заключается в решении ключевых вопросов бизнес-структур, связанных с рисками и наполнением инвестиционной емкости проекта с одной стороны и глубиной кризиса государственного бюджета (нехватке финансовых ресурсов в условиях увеличения государственного долга) и ростом как степени износа существующей инфраструктуры, так и потребности в новой инфраструктуре с другой.

Взаимовыгодное сотрудничество публичного и частного секторов экономики должно приводить к разделению функций при реализации проектов государственно-частного партнерства таким образом, чтобы обеспечивать наиболее эффективное разделение рисков проекта, связанных с:

- проектированием (проект, сроки, нормы);

- земельным участком (обременение, доступ, безопасность, экология, геотехническое состояние, скрытые дефекты);
- строительством (качество, нормы, стоимость, сроки, убытки);
- форс-мажорными обстоятельствами;
- продажами / получением выручки;
- эксплуатацией объектов;
- рыночной конъюнктурой (колебания курсов валют и процентных ставок, инфляция);
- политикой (бюджетный цикл, законодательство, налоги);
- стратегией (корпоративная структура, конфликты).

Пример матрицы рисков проектов государственно-частного партнерства (Таблица №1) с приведением лица, ответственного за управление тем или иным риском, разработан на основе Рекомендаций по реализации проектов государственно-частного партнерства в субъектах Российской Федерации. Москва, 2013 г., составленных Центром развития государственно-частного партнерства и Министерством экономического развития РФ.

Таблица №1. Типовая матрица рисков по проекту.

№Риски в разрезе стадий реализации проекта		Ответственная сторона	
		Частный партнер	Государственный партнер
1. Проектирование			
1.1	Риски проектирования	+	+
1.2	Сроки проектирования	+	+
1.3	Изменение норм проектирования		+
2. Расположение земельного участка			
2.1	Обременение / сервитуты		+
2.2	Ограничение доступа на участок		+
2.3	Безопасность площадки	+	
2.4	Культурное / археологическое наследие		+
2.5	Экологические ограничения		+
2.6	Геотехническое состояние почвы / грунта		+
2.7	Предыдущие подземные работы		+
2.8	Неизвестные и скрытые дефекты		+
3. Строительство			
3.1	Гарантии и контроль качества	+	
3.2	Соответствие строительным нормам и требованиям	+	
3.3	Превышение проектной стоимости	+	
3.4	Превышение сроков строительства, не связанное с задержками финансирования	+	
3.5	Превышение сроков строительства объектов инженерной инфраструктуры	+	
3.6	Опоздания и задержки, обусловленные деятельностью органов государственной власти, местных органов власти		+
3.7	Влияние макроэкономической ситуации на сроки строительства	+	
3.8	Доступность материалов и трудовых ресурсов	+	

3.9	Управление проектом	+	
3.10	Урон и убытки, вызванные третьими лицами	+	
3.11	Риски, связанные с деятельностью подрядчиков / субподрядчиков	+	
4. Форс-мажор			
4.1	Обстоятельства непреодолимой силы / не страхуемые риски	+	+
4.2	Политические, законодательные, социальные изменения	+	+
5. Получение выручки			
5.1	Сроки начала продаж	+	
5.2	Объем продаж	+	+
5.3	Период реализации	+	+
5.4	Оценка и прогноз цены / тарифа	+	+
6. Эксплуатация			
		+	
7. Управление			
		+	
8. Рыночные риски			
8.1	Процентные ставки к моменту финансового закрытия	+	
8.2	Колебания курсов валют	+	
8.3	Инфляция	+	
8.4	Стоимость привлечения дополнительного финансирования	+	
9. Политические риски			
9.1	Бюджетный цикл		+
9.2	Изменения в законодательстве по предмету Проекта	+	+
9.3	Изменения налоговых ставок, системы налогообложения	+	+
10. Стратегические риски			
10.1	Изменения в корпоративной структуре	+	
10.2	Конфликт акционеров / собственников	+	

Кроме разделения рисков для инициатора инвестиционного проекта использование механизма ГЧП позволяет снизить стоимость классических источников финансирования проектов (кредитная линия, выпуск облигаций) и обеспечить дополнительные источники финансирования инфраструктурных объектов. ГЧП позволяет взимать плату с пользователей объектов инфраструктуры, создавая дополнительные доходы, позволяющие обеспечивать принцип платности и возвратности заемных ресурсов, без которых создание данных объектов было бы невозможным. Само участие публичного сектора в реализации проекта позволяет инициатору (частному лицу) взять кредит на более выгодных условиях, особенно при наличии банковской гарантии субъекта РФ или выпустить облигации, рейтинг которых будет оценен выше, что соответственно снизит ставку купона.

ГЧП позволяет повысить эффективность эксплуатации объектов инфраструктуры находящихся в государственной или муниципальной

собственности и, таким образом, высвободить дополнительные бюджетные ресурсы в т.ч. для льготного кредитования частного партнера, строящего, реконструирующего или эксплуатирующего инфраструктурный объект.

ГЧП предполагает и форму государственного заказа, повышающую эффективность деятельности частного партнера благодаря снижению риска продаж или получения выручки.

Еще одним инструментом, который может быть использован при реализации проекта в рамках государственно-частного партнерства можно рассматривать государственные программы субъектов Российской Федерации. Пример такой программы в Свердловской области, в рамках которой осуществляются мероприятия по строительству объектов коммунальной инфраструктуры как объектов государственной собственности Свердловской области к земельным участкам, предназначенным для массового жилищного строительства экономкласса, в том числе малоэтажного принят Постановлением Правительства Свердловской области от 24.03.2013 № 1296-ПП «Об утверждении государственной программы Свердловской области «Реализация основных направлений государственной политики в строительном комплексе Свердловской области до 2020 года».

Следующим механизмом финансирования проекта, который может быть применен в рамках ГЧП является выпуск инфраструктурных (концессионных) облигаций предусматривающий трансформацию пассивов пенсионной и страховой индустрий в долгосрочные активы инфраструктурных проектов. Строительство участка федеральной дороги М-1 Москва – Минск в обход г. Одинцово, который был запущен в ноябре 2013 г. во многом стало возможным благодаря именно этому механизму. «Концессионные облигации представляют собой вид ценных бумаг, которые юридическое лицо (частный партнер) выпускает на основании заключенного концессионного соглашения». [2] Концессионные облигации предполагают целевой характер эмиссии – реализация действующего концессионного соглашения. Выпуск концессионных облигаций может быть дополнительно обеспечен государственной гарантией Российской Федерации либо Внешэкономбанка.

Стоит отметить, что приведенные выше инструменты привлечения финансирования от кредитования до концессионных облигаций являются классическими и широко распространенными. Говоря об инновационных схемах финансирования, необходимо обозначить направление развития в области секьюритизации финансовых активов как «технике привлечения финансирования ценных бумаг, обеспеченных активами, генерирующими стабильные денежные потоки». [3] Выпуск ценных бумаг, обеспеченных финансовыми активами, позволяет трансформировать некотирующиеся (необращающиеся) активы, которые имеются на балансе хозяйствующего субъекта, в обращаемые финансовые инструменты. Эти ценные бумаги продаются на финансовом рынке, в результате чего хозяйствующий субъект получает самый ликвидный актив — денежные средства. Новые формы секьюритизации денежных потоков генерируемых объектами государственно-

частного партнерства (поступления от платных автомобильных дорог, выручка телефонных компаний, оплата услуг медицинских, социальных, образовательных учреждений) в настоящий момент практически не применяются в России (объем рынка секьюритизированных облигаций по отношению к ВВП не превышает 0,5-1%) в связи с узким рынком ценных бумаг, отсутствием специального законодательства и соответствующей практики. Но в процессе развития финансовой системы России данный инструмент послужит хорошим толчком к развитию государственно-частного партнерства в России.

Как было описано выше, государственно-частное партнерство позволяет не только распределить риски между заинтересованными в реализации проекта сторонами, но и применить эффективные механизмы финансирования, недоступные вне рамок ГЧП. В тоже время распределение ответственности за отдельные этапы реализации проекта или функций между партнерами основываясь на принципе наибольшей эффективности также является предметом интересов инициатора проекта и зависит от выбора договорно-правовой формы государственно-частного партнерства, среди которых Законодательство Российской Федерации относит:

- концессионные соглашения в соответствии с Федеральным законом от 21.07.2005 N 115-ФЗ "О концессионных соглашениях";
- соглашения о государственно-частном партнерстве в рамках законодательства субъектов РФ о ГЧП;
- неконцессионные договорные формы, предусмотренные ГК РФ.

Закон о концессиях предусматривает единственную договорную модель концессионного соглашения, в соответствии с которой концессионер (частная сторона) осуществляет строительство и / или реконструкцию объекта соглашения, находящегося в собственности концедента (публичной стороны) или подлежащего передаче в собственность концеденту после строительства (реконструкции) с последующей эксплуатацией данного объекта концессионером на праве владения и пользования.

Предмет, права, обязанности и функции сторон в рамках соглашения о ГЧП выделяются на основе моделей ГЧП, предусматриваемых региональным законом о ГЧП, которые могут включать следующие обязательства частного партнера, соответствующие его интересам и возможностям:

- строительство – владение – эксплуатация – передача (СВЭП);
- реконструкция – владение – эксплуатация – передача (РВЭП);
- строительство – владение – эксплуатация (СВЭ);
- реконструкция – владение – эксплуатация (РВЭ);
- строительство – владение – передача (СВП);
- реконструкция – владение – передача (РВП).

В рамках соглашения о ГЧП возможно предусмотреть иные модели, основываясь на типичных для проектов ГЧП формах участия частного партнера, а именно:

- проектирование;
- строительство;
- реконструкция/модернизация;
- эксплуатация;
- содержание;
- финансирование.

На сегодняшний день государственно-частное партнерство уже успело войти в круг интересов и экономическую жизнь частных хозяйствующих субъектов благодаря множествам потенциальных возможностей и выгод, извлекаемых в процессе реализации проекта каждой из сторон. Как описано выше данные потенциальные преимущества заключаются в:

- снижении затрат;
- распределении ответственности по рискам;
- ускорении реализации проекта;
- более совершенном механизме привлечения финансирования проекта;
- распределении функциональных обязанностей сторон согласно их специализации и предмету соглашения.

При этом в связи с отсутствием широкой практики по реализации ГЧП проектов с применением разных моделей и организационно-правовых форм, России еще предстоит пройти тяжелый путь по выявлению эффективных моделей ГЧП с учетом национальной специфики, формированию устойчивого и развитого законодательного сопровождения сферы и созданию государственно-частной системы взаимоотношений по реализации инфраструктурных проектов со своими институтами, рынками и инструментами.

Литература

1. Сазонов В.Е. Государственно-частное партнерство: гражданско-правовые, административно-правовые и финансово-правовые аспекты / Кафедра административного и финансового права Российского университета дружбы народов / Предисл. д.ю.н., проф. А.Б. Зеленцов. – М., 2012. – 492 с.;
2. Рекомендации по реализации проектов государственно-частного партнерства в субъектах Российской Федерации / Центр развития государственно-частного партнерства - Москва, 2013 г.;
3. Рынок ценных бумаг: учебник для бакалавров / под общ. ред. Н. И. Берзона. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2013. – 537 с.